

La Concurrence

et le développement

LA PUISSANCE DES MARCHÉS CONCURRENTIELS

6

Chances égales de concurrence

La politique de la concurrence de l'Afrique du Sud favorise tant les pratiques de marché équitables que la démarginalisation économique des groupes raciaux auparavant défavorisés.

En Afrique du Sud, la loi sur la concurrence reconnaît qu'il faut aujourd'hui réparer les injustices du passé pour garantir des marchés ouverts, libres et concurrentiels. C'est ainsi que la loi exerce une influence subtile sur les pratiques commerciales des Sud-Africains.

Tant dans les pays développés que dans les économies nouvellement libéralisées du monde en développement, les lois sur la concurrence ont pour but fondamental de veiller à ce que les consommateurs tirent profit de marchés libres et ouverts.

En s'attaquant aux questions telles que les fusions, l'abus d'une position dominante sur le marché et la collusion

entre concurrents, ces lois visent à empêcher les entreprises de duper leurs clients en fixant les prix ou en rognant sur la qualité. Elles sont issues du principe selon lequel une véritable concurrence entraîne tout un éventail d'économies et de bénéfices dont les entreprises concurrentes, désireuses de fidéliser leur clientèle, se sentiront tenues de faire profiter leurs clients.

Au cours des dernières années, beaucoup de pays en développement ont adopté de nouvelles lois sur la concurrence et instauré d'autres réformes économiques telles la libéralisation du commerce et de l'investissement et des programmes de privatisation. Certains gouvernements se sont contentés de calquer leurs lois sur celles conçues en Europe, aux États-Unis ou au Canada, mais d'autres estiment que ces lois doivent refléter la situation et les réalités historiques propres au pays.

Nulle part ailleurs cela n'est-il plus manifeste qu'en Afrique du Sud, où l'ancien régime d'apartheid imposait des barrières rigides qui ont sérieusement entravé la participation économique de divers groupes raciaux désignés par les vocables de noirs, personnes de couleur ou asiatiques. En effet, le pays a hérité d'une économie dominée pendant plus d'un siècle par une poignée de grosses entreprises appartenant aux Blancs. Le gouvernement actuel tente donc de faciliter l'accès généralisé à la propriété d'entreprise et de créer un contexte propice à une concurrence



CRDI : Peter Bennett

La loi sur la concurrence de l'Afrique du Sud conjugue efficience purement économique et répartition équitable de la richesse.

dynamique. À tel point que sa loi sur la concurrence (la *Competition Act*) conjugue efficacité purement économique et répartition équitable de la richesse, en plus de tenir compte des besoins particuliers des entreprises contrôlées ou détenues par des membres de groupes raciaux auparavant défavorisés.

Une poignée de privilégiés

Selon Genesis, une société d'experts-conseils sud-africaine qui a participé à une recherche sur la politique de la concurrence appuyée par le CRDI, plusieurs raisons expliquent la forte concentration de l'économie de l'Afrique du Sud. L'une d'entre elles est le rôle économique central que joue l'industrie diamantaire depuis la fin des années 1800. Comme l'extraction des diamants exigeait d'importants capitaux et des compétences spécialisées, les sociétés minières et les banques de crédit qui les finançaient devaient avoir les reins assez solides pour se lancer. Le risque que présentait la création d'entreprises diamantaires individuelles a donc favorisé la consolidation; en effet, en se regroupant pour former de grands consortiums, les investisseurs pouvaient répartir les risques associés à certaines exploitations sur un plus vaste ensemble de projets.

Les Goliaths économiques issus de l'industrie diamantaire ont poursuivi leur expansion, se lançant dans l'extraction du charbon et du platine au cours de la première partie du XX^e siècle, et ensuite dans l'industrie manufacturière. Ce n'est que pendant la dernière partie du siècle que sont parvenues à une stature comparable les entreprises publiques actives dans les domaines des transports, des télécommunications, du fer et de l'acier, du pétrole et du gaz, et de l'armement.

Toujours selon Genesis, l'ensemble des lois et politiques formant l'apartheid est l'autre facteur important ayant contribué à la forte concentration de la propriété et de la participation économiques en Afrique du Sud. Instauré dans les années 1920 en vue de favoriser les intérêts de la classe ouvrière blanche d'Afrique du Sud (en majorité des Afrikaners), le régime d'apartheid a privilégié les Blancs par divers moyens : emplois contingentés, dispositions généreuses quant au salaire minimum, meilleures possibilités d'instruction, mesures de protection agricole. En revanche, ces lois refusaient à la majorité non-blanche tout rôle économique d'importance en contenant les salaires des ouvriers, en dispensant une instruction minimale, et interdisant la syndicalisation et l'accès aux professions.

Après la chute de l'apartheid en 1994, le Congrès national africain (ANC) avait donc des motifs tant sociaux qu'économiques pour instituer une politique de la concurrence qui permettrait de s'attaquer à la nature fortement concentrée et restrictive de l'économie du pays, et peut-être même de faire quelques progrès en sens inverse.



CRDI : Peter Bennett

La loi autorise les pratiques anticoncurrentielles lorsque que ces dernières permettent d'accroître la compétitivité d'entreprises contrôlées ou détenues par des personnes désavantagées à travers l'histoire.

Un nouveau régime de concurrence

Sous l'ancien régime, le Parti national avait instauré un bureau de la concurrence en 1979. Cependant, son mandat restreint et son rôle purement consultatif à l'intérieur du ministère du Commerce paralysaient son efficacité. En revanche, l'appareil institutionnel chargé de la concurrence qui est en place aujourd'hui est indépendant et beaucoup plus dynamique. En effet, il revient à trois organismes de mettre en oeuvre la *Competition Act* promulguée en 1999 : une commission de la concurrence étudie les menaces potentielles à la libre concurrence et formule des recommandations; un tribunal évalue les litiges et rend des décisions; une cour d'appel examine les décrets du tribunal et a le pouvoir de les invalider.

Vani Chetty, une avocate qui a représenté de nombreuses entreprises auprès des autorités de la concurrence, est d'avis que ces dernières ont eu une incidence réelle sur la vie économique de l'Afrique du Sud. Selon elle, ces organismes, qui ne jouissaient pas d'une grande crédibilité lorsqu'ils ont vu le jour, ont depuis pris beaucoup d'envergure et accru leurs connaissances. Si au début, les entreprises en particulier hésitaient et ne savaient quoi faire pour se conformer à la loi, elles sont aujourd'hui conscientes des pénalités qu'elles peuvent encourir et elles investissent beaucoup de ressources financières et matérielles afin de s'assurer de satisfaire à toutes les exigences.

Les autorités de la concurrence font tout de même face à d'importantes difficultés, en partie du fait que la *Competition Act* remplit deux mandats distincts, l'un économique, l'autre social. En effet, la loi énonce d'une part des objectifs purement économiques, à savoir

favoriser l'efficacité, l'adaptabilité et l'essor de l'économie; offrir des prix concurrentiels et des choix de produits aux consommateurs; accroître les possibilités de participation de l'Afrique du Sud aux marchés mondiaux. Ces objectifs sont d'ailleurs étroitement au diapason des objectifs plus généraux définis par le gouvernement de l'ANC, qui a adhéré au principe de libre marché lorsqu'il est arrivé au pouvoir et a cherché à tirer profit des nouvelles possibilités d'exportation qu'offrait la levée des sanctions économiques anti-apartheid imposées par la communauté internationale.

D'autre part, la *Competition Act* vise des objectifs sociaux, notamment, favoriser une meilleure répartition de la propriété en vue, en particulier, d'accroître la propriété des personnes désavantagées à travers l'histoire. La loi contient une disposition visant à protéger l'intérêt public qui permet aux autorités de la concurrence de tenir compte des répercussions des fusions sur l'emploi, dans un pays où les taux de chômage sont parmi les plus élevés du monde. Cette disposition vient en quelque sorte compléter un vaste ensemble de politiques et de lois qui, collectivement, forment la politique dite de Black Economic Empowerment (BEE), où le terme « Black » (Noirs) désigne les Africains, les gens de sang mêlé et les Indiens. Cette politique vise à favoriser l'accès des Noirs à la propriété d'entreprise (au moyen d'objectifs fixés dans les chartes sectorielles), à assurer, à l'intérieur des entreprises, le transfert des compétences aux Noirs ainsi que leurs chances d'avancement, et à favoriser la création d'emplois en faveur des membres de la majorité noire.

La loi prescrit aux autorités de la concurrence d'examiner des questions précises dans les cas où l'on relève des facteurs susceptibles d'entraver, ou au contraire, de favoriser l'atteinte des objectifs généraux de la BEE. Comme le souligne la chercheuse Neo Chabane, de l'Université du Cap, dans un article publié par Trade and Industrial Policy Strategies, un partenaire du CRDI, la loi autorise les pratiques anticoncurrentielles lorsque que ces

dernières permettent d'accroître la compétitivité d'entreprises contrôlées ou détenues par des Noirs. Elle ajoute que les fondées sur l'intérêt public tiennent compte des conséquences ultérieures des fusions sur la capacité des petites entreprises appartenant à des Noirs de devenir concurrentielles. Ainsi, il peut arriver dans certains cas que des fusions qui seraient normalement refusées, au motif qu'elles réduiraient la concurrence sur un marché, soient acceptées si elles appuient les objectifs de la BEE. Par ailleurs, les autorités de la concurrence sont tenues de rejeter les fusions qui entraîneraient d'importantes pertes d'emplois.

Conflit entre commission et tribunal

Aucun cas récent n'indique clairement que les autorités de la concurrence ont décidé d'une formule pour trouver un équilibre entre les objectifs sociaux et les objectifs économiques de la loi, des objectifs fort distincts qui sont souvent opposés. De fait, il y a encore des divergences de vues quant à la façon traduire dans la pratique les objectifs de la loi.

En voici un exemple. Un petit fabricant de poteaux de bois traité, Nationwide Poles, a découvert qu'il payait sa créosote plus cher que ses concurrents, parce que l'imposante Sasol Oil offrait des rabais à ceux qui achetaient ce produit de préservation en masse. Nationwide a allégué que cette pratique était discriminatoire envers les petites entreprises. La question avait son importance, car le gouvernement souhaitait voir les petites entreprises participer davantage à l'économie. En outre, on estimait que la création de petites et moyennes entreprises était un levier prometteur grâce auquel les groupes autrefois exclus pouvaient jouer un rôle économique plus important. Le tribunal a statué en faveur de Nationwide parce qu'il a jugé, d'une part, que Sasol profitait de sa position dominante sur le marché et, d'autre part, que la différence de prix de 3 à 4 % représentait un obstacle suffisamment important au fonctionnement efficace des petites entreprises dans ce marché. Cependant, la cour d'appel a invalidé la décision du tribunal, faisant valoir qu'il n'y avait aucune preuve démontrant que la structure de prix de Sasol avait miné la capacité de Nationwide de livrer concurrence.

Dans un autre cas, la commission de la concurrence avait recommandé que la prise de contrôle d'une succursale de la société Barloworld Equipment Finance par la Wesbank soit assortie de conditions. Craignant que beaucoup de clients de Barloworld — de petites et moyennes entreprises industrielles appartenant à des personnes auparavant défavorisées — ne perdent leur accès au crédit après la fusion, la commission souhaitait s'assurer que l'entreprise continuerait à desservir ces clients. Toutefois, le tribunal a conclu que les conditions du marché existantes suffisaient à protéger les clients et il a approuvé la fusion sans conditions.



CRDI : Peter Bennett

En Afrique du Sud, les autorités de la concurrence sont tenues de rejeter les fusions qui entraîneraient d'importantes pertes d'emplois.

Une incidence en douce

Le différend permanent entre les autorités de la concurrence quant au moment et à la façon d'agir afin d'observer les dispositions de la *Competition Act* relatives à la défense de l'« intérêt public » rappelle l'existence d'un débat plus vaste en Afrique du Sud. Certains économistes, notamment, se demandent si une politique de la concurrence est vraiment l'outil adéquat pour permettre l'atteinte d'objectifs sociaux. Pour sa part, l'avocate Vani Chetty estime que, bien que l'intérêt public n'ait pas prévalu sur les arguments d'ordre purement économique dans les cas susmentionnés, la loi a permis d'accroître la sensibilisation à l'égard des questions d'équité et a entraîné, de manière moins manifeste, des changements positifs.

Vani Chetty évoque une incidence en douce, car les exigences de la loi sont prises en compte au cours des transactions. La commission n'en entend peut-être jamais parler, mais lorsque l'avocate conseille un client sur la façon d'opérer une fusion, elle s'assure que celui-ci comprend bien les dispositions relatives à l'emploi, afin que la transaction s'effectue sans soulever de difficulté à cet égard. L'entreprise tient à conclure l'affaire le plus rapidement possible; elle souhaite donc se conformer aux exigences.

Par contre, alors que le régime de la concurrence en est à peine au stade embryonnaire, les cas relevant de la BEE portés devant les autorités de la concurrence ne cessent d'augmenter, fait observer Neo Chabane. Plus les entreprises changeront la structure de leur capital social de façon à refléter la proportion raciale proposée, plus les autorités devront se pencher des fusions qui seront

conclues afin de permettre aux entreprises de se conformer à leur charte sectorielle respective.

Taimoon Stewart, une spécialiste en commerce international qui est affiliée à l'University of the West Indies et une partenaire du CRDI, a suivi le cas sud-africain. Selon elle, la domination que les puissantes élites locales exercent sur l'économie des pays en développement, y compris ceux des Caraïbes, a été consolidée par des politiques délibérées d'exclusion raciale. Elle est d'avis que si la politique de la concurrence de l'Afrique du Sud a probablement une incidence sur l'équité sociale moins marquée que ce que bon nombre préoyaient, le débat et les différends qu'elle soulève pourraient se révéler positifs au bout du compte.

D'après Taimoon Stewart, il semble qu'on se prépare à appliquer la loi de manière rigoureuse et à établir une jurisprudence solide, au lieu de se contenter d'une application tiède qui finirait par affaiblir la loi et l'exposer à des contestations.

L'auteur de cette étude de cas, Stephen Dale, est rédacteur à Ottawa. L'étude s'appuie en partie sur l'étude Promoting Competitive Markets in South Africa, réalisée par Stephan Malherbe, Andrew Myburgh, Jacob Kosoff et Paul Anderson, de Genesis Consulting, et sur le document An Evaluation of the Influence of BEE on the Application of Competition Policy in South Africa, par Neo Chabane.

Les opinions exprimées dans cette étude de cas sont celles des chercheurs subventionnés par le CRDI et des experts dans le domaine.

www.crdi.ca/un_focus_concurrence

Renseignements

Stephen Hanival
Directeur général
Trade and Industrial Policy Strategies
B.P. 11214
Hatfield 0028
Pretoria, Afrique du Sud

TÉLÉPHONE : 27-12-431-7900
TÉLÉCOPIEUR : 27-12-431-7910
COURRIEL : stephen@tips.org.za
SITE WEB : www.tips.org.za

Avril 2008
CASE-COMPETITION-6F



Programme Mondialisation, croissance et pauvreté
Centre de recherches pour le développement international
CP 8500, Ottawa ON
Canada K1G 3H9

TÉLÉPHONE : 613-236-6163
TÉLÉCOPIEUR : 613-567-7748
COURRIEL : ggp@idrc.ca
SITE WEB : www.crdi.ca/mcp

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), une société d'État canadienne, est l'un des chefs de file à l'échelle mondiale de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le CRDI collabore étroitement avec les chercheurs des pays en développement et les appuie dans leur quête de moyens de créer des sociétés en meilleure santé, plus équitables et plus prospères.

Canada